

## ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

### IMPLEMENTATION OF NORMATIVE LEGAL ACTS OF THE EUROPEAN UNION INTO THE NATIONAL LEGISLATION OF UKRAINE

Сьох К.Я., доцент кафедри конституційного права та прав людини  
Національна академія внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

Гультай М.М., д. ю. н., доцент,  
професор кафедри конституційного права та прав людини  
Національна академія внутрішніх справ

Стаття присвячена процесу імплементації нормативно-правових актів Європейського Союзу у національне законодавство України.

Євроінтеграційні процеси України призводять до змін національного законодавства у відповідність до європейських стандартів. Адже членство у Європейському Союзі (далі – ЄС) не можливе без імплементації приписів європейського права. Дана вимога закріплена Європейською Радою у Копенгагенських і Мадридських критеріях, щодо членства у ЄС. При цьому слід відміти що правопорядок кожної держави-члена ЄС є по своєму унікальним та супроводжується індивідуальним підходом в процесі імплементації норм ЄС. Країни не повинні порушувати власні принципи розвитку та конституційного ладу імплементуючи міжнародні норми у національне законодавство, разом з тим, членство в ЄС вимагає щоб національне законодавство відповідало європейському праву. За таких умов постає необхідність вивчення і наукового розтлумачення імплементації, встановлення її сутності та складових елементів. Процес імплементації повинен бути законодавчо врегульований від цього залежить якість нормативно-правових актів.

Не менш важливим є питання щодо розмежування понять «імплементація», «адаптація», «гармонізація» які вживаються у наукових дослідженнях та нормативно-правових актах як синоніми.

У статті розглядається поняття та способи імплементації міжнародної норми у національне законодавство. Наголошується на проблемах які виникають при здійсненні цього процесу. Проаналізовано національне законодавство України яке утворилося на основі співпраці з ЄС. Зроблено акцент на важливість імплементації при виконанні міжнародних зобов'язань державою. Розмежовано поняття «імплементація», «адаптація» та «гармонізація» на основі попередніх наукових досліджень, та зроблено власний висновок. Дані поняття є різними у своїй сутності і їх не слід ототожнювати.

Проаналізовані способи імплементації на основі досліджень науковців та акцентовано увагу на ефективність їх застосування. Запропоновані шляхи вдосконалено процесу імплементації в Україні.

**Ключові слова:** імплементація, гармонізація, адаптація, Європейський Союз, європейські стандарти, європейське право.

The article is devoted to the process of implementation of normative legal acts of the European Union into the national legislation of Ukraine.

The European integration processes of Ukraine lead to changes in national legislation in accordance with European standards. After all, membership in the European Union (hereinafter – the EU) is not possible without the implementation of the prescriptions of European law. This requirement is enshrined by the European Council in the Copenhagen and Madrid criteria for EU membership. At the same time, it should be noted that the legal order of each EU member state is unique in its own way and is accompanied by an individual approach in the process of implementing EU norms. Countries should not violate their own principles of development and constitutional order by implementing international norms into national legislation, at the same time, membership in the EU requires that national legislation conform to European law. Under such conditions, there is a need to study and scientifically interpret the implementation, establish its essence and constituent elements. The implementation process must be regulated by law, the quality of regulatory acts depends on it. These concepts are essentially different and should not be equated.

Equally important is the question of distinguishing between the terms «implementation», «adaptation», «harmonization», which are used as synonyms in scientific research and legal acts.

The article examines the concept and methods of implementing an international norm into national legislation. Emphasis is placed on the problems that arise during the implementation of this process. The national legislation of Ukraine, which was formed on the basis of cooperation with the EU, was analyzed. Emphasis is placed on the importance of implementation in the fulfillment of international obligations by the state. The concepts of «implementation», «adaptation» and «harmonization» are distinguished on the basis of previous scientific studies, and a personal conclusion is drawn. The proposed ways of improving the implementation process in Ukraine.

Implementation methods are analyzed based on the research of scientists, and attention is focused on the effectiveness of their application. The proposed ways of improving the implementation process in Ukraine.

**Key words:** implementation, harmonization, adaptation, European Union, European standards, European law.

**Метою дослідження** є аналіз та визначення поняття «імплементація», його співвідношення з іншими термінами, які використовуються для позначення суміжних процесів у національному законодавстві та у наукових дослідженнях, а також визначення практичної реалізації імплементації на сучасному етапі державотворення в Україні в умовах євроінтеграції.

**Постановка проблеми.** Одним з пріоритетних напрямків розвитку України є євроінтеграція, яка передбачає плідну співпрацю та як результат вступ до ЄС. Ключовим елементом успішної євроінтеграції України є досягнення певного рівня узгодженості українського законодавства з правовими нормами ЄС через правову реформу. Відповідно до вимог ЄС Україна повинна реформувати національне законодавство, створити відповідні

органи державної влади, які б повністю відповідали європейським стандартам. Тільки на таких умовах можливий вступ України до ЄС.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у травні 2014 року стало новий етап у взаємовідносинах двох сторін та поставило їх на якісно новий рівень розвитку. Як результат Україна змінила низку національних законів та створила органи державної влади враховуючи вимоги європейських стандартів. Цей процес продовжується і до сьогодні та має низку проблемних питань, одним з яких є процес втілення норм ЄС у національне законодавство, тобто процес імплементації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вітчизняні науковці присвятили достатньо наукових робіт щодо

дослідження процесу імплементації, зокрема, С. Алексєєв, В. Г. Буткевич, М. В. Буроменський, В. Н. Денисов, А. Дмитрієв, В. В. Копійка, В. І. Муравйов, Ю. Медведєв, В. Ф. Опришко, Ю. С. Хоббі, В. В. Філатов, С. В. Шевчук, Ю. С. Шемшученко, Т. Шинкаренко, І. В. Яковюка, К. В. Яценка та інші. Проте, вони досліджували імплементацію в загальному, застосовуючи різні концептуальні та метрологічні підходи, тому дане питання й досі залишається предметом гострих наукових досліджень.

**Виклад основного матеріалу.** Відносини держави з іншими суб'єктами міжнародного права здійснюються виключно через міжнародні договори, які у разі ратифікації державою є обов'язковими для виконання. Відповідно до Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23.05.1969 р., кожен чинний договір є обов'язковим для його учасників і повинен добросовісно виконуватися (принцип *Pacta sunt servanda*) (ст. 26) [1]. Для виконання умов договору держава зобов'язана втілити його норми в національне законодавство, тобто здійснити процес імплементації.

Аналізуючи наукові дослідження, слід зазначити, що імплементація – це цілеспрямована організаційно-правовою діяльністю держави, яка проводиться індивідуально, колективно або в рамках міжнародних організацій з метою своєчасної, всебічної та повної реалізації прийнятих ними, відповідно до міжнародного права, зобов'язань [3, с. 62]. В. В. Філатов зазначає, що імплементація – це діяльність органів державної влади, яка має і міжнародний, і внутрішньодержавний характер та спрямована на вдосконалення законодавства через виконання країною своїх міжнародних зобов'язань [2, с. 7], процес наближення національного законодавства до міжнародного законодавства за допомогою методів правотворчості, планування, координації та контролю [2, с. 11]. Н. М. Пархоменко зазначає, що імплементація (англ. *implementation* – «здійснення», «виконання») – процес транспонування актів законодавства, включаючи створення порядку та процедур їхнього впровадження (імплементація у вузькому розумінні); цей процес також включає тлумачення, практику застосування, забезпечення дотримання та виконання норм права органами державної влади (імплементація в широкому сенсі) [7, с. 339].

Виходячи з цього можна зробити висновок, що імплементація має чітко визначену національно-правову спрямованість, адже саме правотворча, правозастосовна діяльність національних органів влади держави забезпечує реальне впровадження міжнародних стандартів у національну правову систему.

Отже, імплементація нормативно-правових актів ЄС у національне законодавство України реалізується через перенесення відповідних правових норм із європейського законодавства до національного за допомогою правових механізмів та засобів, притаманних саме цій системі законодавства, а при їх відсутності або несумісності з об'єктом апроксимації – із застосуванням запозичених або новостворених правових механізмів імплементації в національне право уніфікованих європейських правових стандартів.

Поряд з «імплементацією» науковці та законодавець вживає такі поняття як «гармонізація», «уніфікація», «систематизація» та «адаптація». Про що свідчать нормативно-правові акти України, такі як Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 No. 1629-IV; Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 15 жовтня 2004 р. No. 1365; Постанова Кабінету Міністрів України «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 16 серпня 1999 р. N 1496; Указ Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів

Європейського Союзу» від 05.03.2004 No 278/2004; Указ Президента України «Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу» від 14.09.2000 No. 1072/2000; Указ Президента України від 11 червня 1998 р. «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу», «Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 27.06.2014 та Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16.09.2014 No. 1678-VII та інші.

Відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», адаптація законодавства України до законодавства ЄС – це процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire*. Проте адаптація законодавства це не тільки вдосконалення існуючого законодавства, а й розробка проектів нормативно-правових актів з урахуванням *acquis communautaire* [4]. *Acquis communautaire* – це правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства, прийняті в рамках трьох стовпів ЄС, але не обмежується ними.

В. І. Ямковий вважає, що адаптація є складовою інтеграційних процесів, передумовою гармонізації національного законодавства із законодавством міжнародних організацій, що являє собою планомірний процес, який включає декілька послідовних етапів, на кожному з яких має досягатися певний ступінь відповідності національного законодавства міжнародно-правовим нормам і стандартам [8, с. 35].

Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу зазначено: «Адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні із сучасною європейською системою права...» [6].

Слід виділити наукове розтлумачення процесу адаптації Н. М. Пархоменко, яка зазначає що адаптація (лат. *adapto* – пристосовую) – процес пристосування до умов, які змінюються; у міжнародному праві адаптація є процесом приведення національного законодавства до норм і стандартів міжнародного права шляхом удосконалення національного законодавства (внесення змін і доповнень, прийняття нових нормативно-правових актів), укладання або приєднання до міжнародних договорів [7, с. 338]. Хоча авторка більш схильна до поняття «гармонізація», та зазначає, що гармонізація національного законодавства з європейським та міжнародним правом передбачає узгоджену діяльність всіх суб'єктів, що здійснюється в межах їх компетенції, послідовно та поетапно [7, с. 338]. В. Муравйов вважає, що гармонізація застосовується для позначення усіх процесів створення гомогенної правової системи в рамках даної інтеграційної організації, яка відбувається в переважній більшості через прийняття директив [12, с. 338]. На нашу думку, гармонізація є більш широким значенням щодо застосування міжнародної норми у національному законодавстві, по відношенню до імплементації та адаптації.

Виходячи з вищезазначеного, слід зауважити що проаналізовані поняття є достатньо схожі у своїй сутності, але не слід їх отождествлювати. На нашу думку, імплементація є процесом перенесення норм ЄС та втілення її у національне законодавство, а адаптація – процесом приведення законів України у відповідність з *acquis communautaire*, яке встановлене ЄС. Отже, імплементація є сам процес зміни нормативно – правових актів України у відповідності до нормативно-правих актів ЄС, на які України дала згоду та ратифікувала їх.

Для більш детального розуміння сутності процесу імплементації, слід розглянути способи її здійснення. Під

способами імплементації слід розуміти заходи органами державної влади, які здійснюються з метою виконання міжнародних норм шляхом їх втілення у національне законодавство. У кожному конкретному випадку застосовується окремий спосіб.

З попередніх досліджень можемо виокремити такі способи імплементації, як:

- інкорпорація – міжнародно-правові норми без змін відтворюються у нормативно-правових актах держави, що імплементує міжнародні норми). Сутність інкорпорації полягає у чіткому перенесенні норми міжнародної у національну, без змін та доповнень;

- трансформація – це перероблення тексту міжнародно-правового акту, або його окремих частин на основі загальної норми національного права. Сутність трансформації полягає в тому, що необхідно переформування міжнародної норми так, щоб вона зберігла свій предмет регулювання і зміст, але відповідала внутрішньодержавному праву та з урахуванням національних особливостей;

- відсилка – це вказівка у внутрішньодержавному нормативно-правовому акті на міжнародне право як на джерело, що регулює ці відсылні відносини. Відсилання санкціонує пряме застосування суб'єктами внутрішнього права норм міжнародного права у внутрішньодержавних правовідносинах [9, с. 224]. Тобто міжнародно-правові норми не входять в текст закону, в якому міститься інформація про нього;

- рецепція – це текстуальне повторення нормотворчим органом держави змісту міжнародно-правової норми в статті нормативно-правового акту [10, с. 23]. Сутність рецепції полягає в тому, що норми міжнародного права стають нормами національного права відображаючись у національному законодавстві. Після застосування рецепції у національному законодавстві починають діяти норми схожі на міжнародно правові, хоча є норми внутрішнього права. Факт рецепції має безумовне значення для тлумачення відповідної норми внутрішньодержавного нормативно правового акту.

Науковці не дійшли єдиного рішення щодо виокремлення найвдалішого способу імплементації. На нашу думку, всі способи мають вагомe значення, оскільки в залежності від міжнародно-правового акту та міжнародних зобов'язань, держава сама визначає яким чином втілить міжнародну норму у національне законодавство. При втіленні міжнародної норми уповноважені органи державної влади не повинні забувати про суверенність, незалежність України та загальнообов'язковість норм Конституції Укра-

їни. Відповідно до ч. 2 ст. 9 Конституції України, укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України [КУ]. Розтлумачуючи дану конституційну норму Конституційний Суд України у своїх рішеннях наголошує на тому, що за ієрархічним розположенням конституційна норма є вищою ніж міжнародна. Відповідно до Рішення КСУ № 9 від 01.11.1996 «суд не може застосувати закон, який регулює правовідносини, інакше як міжнародний договір. У той же час міжнародні договори застосовуються, якщо вони не суперечать Конституції України».

В. Євтинов виокремив такі критерії щодо втілення міжнародної норми: 1) норми міжнародних договорів, які введено в право України ратифікаційним законом, набувають статусу норм національного права і підлягають відповідному застосуванню. Пряме застосування норм договорів, про які йдеться, не виключається, якщо законодавець не здійснив спеціальну трансформацію цих норм у внутрішнє законодавство; 2) у разі колізії норм ратифікованого договору й норм національного права перші мають вищу силу над другими й підлягають пріоритетному застосуванню; 3) забороняється вводити в право України і, відповідно, застосовувати договори, які суперечать її Конституції [11, с. 27].

Виходячи з вищезазначеного, уповноважений орган державної влади при застосуванні способів імплементації повинен враховувати відповідність міжнародної норми до Конституції України, а також проаналізувати чинні закони України які мають однаковий предмет регулювання з міжнародним актом, для запобігання колізій. Після детального аналізу можливо визначити який спосіб імплементації слід застосувати.

**Висновки:** Імплементація нормативно-правових актів ЄС у національне законодавство України – це процес перенесення та втілення відповідних правових норм із європейського законодавства до національного за допомогою правових механізмів та способів. В Україні не існує чіткого регулювання на законодавчому рівні процесу імплементації, оскільки найбільш використовуваним терміном є адаптація. На нашу думку, це кардинально різна термінологія за своєю сутністю. Процес імплементації виконується напряму у роботі з нормою, а адаптація – це робота з аналізом законодавства України та приведення його до європейських стандартів. Тому, нормативне регулювання процесу імплементації вкрай необхідне в Україні з урахуванням юридичної техніки та загальних засад щодо створення національного законодавства.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про право міжнародних договорів : Віденська конвенція від 23.05.1969 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_118#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118#Text) (Дата звернення: 13.06.2022).
2. Філатов В. В. Імплементація міжнародних норм до митного законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2012. 16 с.
3. Гавердовский А. С. Имплементация норм международного права. Київ : Вища школа, 1980. 318 с.
4. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text> (Дата звернення: 13.06.2022).
5. Вступ до права Європейського Союзу : навч. посібник / В. Кернз; В. С. Ісакович та ін. Київ : Товариство «Знання», 2002. 381 с.
6. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11 червня 1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615/98#Text> (Дата звернення: 13.06.2022).
7. Пархоменко Н. М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 338–342.
8. Ямковий В. І. Гармонізація законодавства України з правом європейського союзу як один з етапів його адаптації до європейських правових стандартів. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 2 (63). С. 33–39.
9. Лукаш І. І. Международное право. Общая часть : учеб. для студентов юрид. фак. и вузов. Москва : Волтерс Клувер, 2005. 432 с. URL: [http://www.cawater-info.net/bk/water\\_law/pdf/lukashuk\\_1.pdf](http://www.cawater-info.net/bk/water_law/pdf/lukashuk_1.pdf) (Дата звернення: 13.06.2022).
10. Шпакович О. Особливості способів імплементації міжнародно-правових норм. *Наукова бібліотека. Право*. С. 23–25. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/viche\\_2010\\_17\\_11.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/viche_2010_17_11.pdf) (Дата звернення: 13.06.2022).
11. Євтинов В. Пряме застосування міжнародних стандартів прав людини: Коментар до ст. 9 Конституції України. *Український часопис прав людини*. 1998. № 1. С. 24–30.
12. Муравйов В. Гармонізація законодавства як феномен європейської інтеграції. *Український правовий часопис*. 2003. № 2 (7). С. 3–10.